

Antarctica en de bescherming van het milieu



Het Zuidpoolverdrag dat op 1 december 1959 in Washington D.C. werd ondertekend, is het eerste grote verdrag dat een deel van de planeet aan een speciaal internationaal rechtssysteem onderwerpt. De zone waarover dit verdrag gaat, strekt zich uit onder de 60ste breedtegraad in het zuidelijk halfrond. Antarctica is met andere woorden zowel een continentale als een mariene zone.

Omdat de zone exclusief voor wetenschappelijke doeleinden is voorbehouden, is elke militaire activiteit er verboden. Een ander gevolg van de exclusieve wetenschappelijke bestemming is dat prospectie en exploitatie van de minerale of fossiele natuurlijke rijkdommen op Antarctica verboden is – of op zijn minst aan beperkingen is onderworpen – hoewel dit niet binnen het bereik van het verdrag van Washington viel. Latere onderhandelingen over dit soort activiteiten hebben uiteindelijk geleid tot een volledig verbod dat in 1991 werd vastgelegd in het protocol van Madrid. België ratificeerde dit protocol in 1996, waarna het in 1998 van kracht werd.

1. Het protocol van Madrid over de bescherming van het milieu

In de jaren 1980 was België een van de eerste landen die voorstander waren om te onderhandelen over een speciaal protocol om het milieu op Antarctica te beschermen. In 1989 wijzigde het federale parlement de wet van 12 januari 1978 over de bescherming van de fauna en flora in het Zuidpoolgebied door een artikel toe te voegen dat alle natuurlijke personen met de Belgische nationaliteit en alle rechtspersonen naar Belgisch recht verbodt om activiteiten te ontplooiën die de prospectie, de exploratie of de ontginning van minerale rijkdommen op Antarctica tot doel hebben.



© Pete Convey



© Pete Convey

1. Zie hierna Speciaal Beschermd Antarctisch gebied en Speciaal Beheerd Antarctisch Gebied.

2 en 3. Zie hierna.

4. Bijlage III bij het Milieuprotocol bepaalt dat 'de hoeveelheid afval geproduceerd of gestort of verbrand in het gebied waarop het Zuidpoolverdrag van toepassing is, zoveel mogelijk wordt beperkt.' Hierin wordt ook vermeld welk soort afval moet worden verwijderd. Er worden ook regels vastgelegd voor het opslaan en verwijderen van afval. Er geldt een totaalverbod op het invoeren van bepaalde producten zoals pcb's op Antarctica. Er moet ook een afvalbeheersplan worden opgesteld om afval van vroegere activiteiten te verwijderen.

5. Het gebied waarop het Zuidpoolverdrag van toepassing is, omvat 20 miljoen vierkante kilometer van de Zuidelijke Oceaan. Deze wateren zijn aangeduid als 'speciaal gebied' waar verplicht bijzondere methodes in acht moeten worden genomen om verontreiniging door schepen te voorkomen (Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen). Bijlage IV van het Milieuprotocol verbiedt het lozen van koolwaterstoffen, schadelijke vloeibare substanties en afval in het gebied van het Zuidpoolverdrag.

Het protocol van Madrid vult het Zuidpoolverdrag aan. Het continent wordt een 'natuurreserveaat, gewijd aan vrede en wetenschap'. Het verbiedt alle activiteiten die te maken hebben met de minerale rijkdommen op Antarctica, tenzij voor wetenschappelijke doeleinden, en legt de voorwaarden vast voor wetenschappelijke of toeristische activiteiten in de regio. Het protocol telt een aantal bijlagen waarin regels zijn vastgelegd voor het beheer en de bescherming van gebieden¹ door de leden, de evaluatie van de invloed op het milieu², het behoud van fauna en flora³, afvalverwijdering en -beheer⁴, preventie van zeevervuiling⁵ en verantwoordelijkheid voor schade toegebracht aan het milieu.

Tot in 2048 zijn wijzigingen aan het protocol enkel mogelijk als alle leden van de ATCM (Antarctic Treaty Consultative Meeting) hiermee unaniem akkoord gaan. Om deze principes in Belgisch recht om te zetten, keurde het federale parlement op 7 april 2005 een wet goed waardoor de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu bevoegd is voor de omzetting van het protocol van Madrid door België.

2. Het Comité voor Milieubescherming

In het kader van het protocol van Madrid werd een Comité voor Milieubescherming (Committee for Environmental Protection of CEP) opgericht waarin de 35 lidstaten en één observerende partij zetelen. Dit bijzondere overlegorgaan geeft advies en formuleert aanbevelingen voor de vergadering van de lidstaten bij het Verdrag. De 16de vergadering van het CEP vindt van 20 tot en met 24 mei 2013 in Brussel plaats. De hoofdactiviteiten van het CEP zijn de evaluatie van de invloed op het milieu, de afbakening van beschermde gebieden en de bescherming van de biologische diversiteit. Hierna lichten we enkele aspecten van het protocol toe.

2.1 Biologische diversiteit

Antarctica is betrekkelijk goed gespaard gebleven van menselijke activiteit. Van bij de start van de exploratie van het continent is veel zorg besteed aan de bescherming van de inheemse fauna en flora. Volgens het Milieuprotocol moet bij het plannen en uitvoeren van activiteiten op Antarctica worden vermeden dat 'bedreigde of uitstervende dier- of plantensoorten verder in gevaar worden gebracht.'

Het protocol heeft specifieke maatregelen vastgelegd zoals:

- een verbod op het onttrekken (verwijderen) en schadelijk optreden, behalve met een vergunning⁶;
- een verbod op het binnenbrengen van niet-inheemse soorten (levend pluimvee of andere vogels en honden), behalve met een vergunning⁷; en
- het aanwijzen van 'speciaal beschermde soorten' (zuidelijke reuzenstormvogel, albatros of Ross-zeehonden).



Ross-zeehond © NOAA Photo Library

België is uitermate actief op dit vlak: het nam het initiatief voor de website www.biodiversity.aq, een vrij toegankelijke online-databank met informatie over de biologische diversiteit op Antarctica (zie het artikel [biodiversity.aq](http://www.biodiversity.aq)).

Het CCAMLR (zie kaderstukje over CCAMLR, het Verdrag over de instandhouding van de Antarctische mariene flora en fauna) verzekert het behoud en het rationeel gebruik van krill, vissen en andere levende mariene rijkdommen binnen de verdragszone.

6. Deze vergunningen vermelden de toegestane activiteit. Ze worden uitsluitend afgeleverd (a) om specimens te leveren voor wetenschappelijk onderzoek of voor wetenschappelijke informatie; (b) om specimens te leveren voor musea, herbaria, botanische tuinen, dierentuinen of andere educatieve of culturele instellingen of toepassingen. Er mogen niet meer inheemse zoogdieren, vogels of planten worden onttrokken dan strikt noodzakelijk.

7. Hierop bestaan slechts twee uitzonderingen: kamerplanten en laboratoriumplanten en -dieren, met inbegrip van virussen, bacteriën, gisten en schimmels.

2.2 Beschermde gebieden

Het CEP heeft 71 speciaal beschermde Antarctische gebieden en 7 speciaal beheerde Antarctische gebieden afgebakend. Een speciaal beschermd Antarctisch gebied is een gebied met een hoog ecologisch, wetenschappelijk, historisch, esthetisch of natuurlijk belang waar wetenschappelijk onderzoek aan de gang is of gepland is (zoals Mount Harding, Adélieland enz.). Een speciaal beheerd Antarctisch gebied is een gebied waar activiteiten aan de gang zijn of gepland zijn (zoals de Larsemann Hills op Oost-Antarctica, Deceptioneiland enz.).

Sinds 1972 bestaat er ook een officiële lijst met historische plaatsen en monumenten. De lijst telt 86 plaatsen die als historisch belangrijk worden beschouwd. Het gaat bijvoorbeeld om de tent die Amundsen in 1911 tijdens zijn expeditie gebruikte en die nu onder sneeuw en ijs is bedolven; restanten van basissen; het gedenkteken voor de 257 slachtoffers die in 1979 omkwamen bij het vliegtuigongeval op Mount Erebus; de buste van Lenin op de voormalige Sovjetbasis enz.

De lijst met alle beschermde gebieden is terug te vinden op www.ats.aq/devPH/apa/ep_protected.aspx?lang=e



2.3. Milieuvergunningen

Volgens de wet van 7 april 2005 levert de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de nodige milieuvergunningen af voor Belgische burgers die voor toeristische of wetenschappelijke doeleinden naar Antarctica reizen. Deze vergunningen worden getekend door de minister of staatssecretaris bevoegd voor het milieubeleid. Die levert elk jaar ongeveer 5 vergunningen af. In 2012 werden 8 vergunningen toegekend, onder meer voor de BELARE-expeditie 2012-2013 die begin november naar het Prinses Elisabethstation vertrok. Er werd ook een vergunning afgeleverd voor drie cruises met toeristen aan boord van een schoener die onder Belgische vlag vaart.



2.4 Mariene ecosystemen op Antarctica

Biologisch gezien is het moeilijk om een onderscheid te maken tussen land en water op Antarctica. Zeezoogdieren die in een speciaal beschermd Antarctisch gebied leven, moeten in zee voldoende voedsel kunnen vinden. Dit kan problemen opleveren als dat gebied overbevist wordt.

Op politiek vlak besliste de internationale gemeenschap om het beheer van het Antarctisch continent te regelen via het Zuidpoolverdrag⁸. Voor het mariene leven op Antarctica werd in 1982 echter een ander instrument ingesteld: de Commissie voor de instandhouding van de Antarctische mariene fauna en flora (CCAMLR)⁹. Deze CCAMLR is dus bevoegd voor de mariene ecosystemen.

CCAMLR staat voor Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (Commissie voor de instandhouding van de Antarctische mariene fauna en flora). Deze commissie werd in 1982 opgericht na de ondertekening van het Verdrag over de instandhouding van de Antarctische mariene fauna en flora. Dit Verdrag was het antwoord van alle consultatieve leden bij het Zuidpoolverdrag op de gevaren waaraan het mariene ecosysteem in de regio was blootgesteld door de groeiende belangstelling van de commerciële visserij voor de talrijke rijkdommen op Antarctica, waaronder het krill.

Principes – De Commissie past een ecosystematisch beheer toe. Exploitatie blijft mogelijk, maar die moet duurzaam zijn en rekening houden met de impact van de visvangst op de andere elementen van het ecosysteem. Op basis van de best beschikbare wetenschappelijke informatie keurt de Commissie een reeks instandhoudingsmaatregelen goed die het gebruik van de levende mariene rijkdommen op Antarctica regelen. Het gaat hierbij niet alleen om soorten die commercieel bevestigd worden, maar ook andere vissoorten, zeehonden en walvisachtigen.

Leden – Aanvankelijk telde de Commissie 25 leden, waaronder België. Het secretariaat van de Commissie is gevestigd in de Australische stad Hobart (Tasmanië).

Beschermde mariene gebieden

Een van de manieren waarop de Commissie de mariene biodiversiteit en het unieke ecosysteem wil beschermen, is door het afbakenen van beschermde mariene gebieden. Deze mogelijkheid staat expliciet in het verdrag¹⁰ en geniet de steun van de internationale gemeenschap.

Op de VN-top over duurzame ontwikkeling die in 2002 in Johannesburg plaatsvond, kwamen de deelnemende landen overeen om tegen 2012 representatieve netwerken van beschermde mariene gebieden in te voeren. De internationale gemeenschap herhaalde deze belofte op de 10de Conferentie van de partijen betrokken bij het VN-Verdrag over biologische diversiteit (Nagoya, 2010) – waar de lidstaten bovendien overeenkwamen om tegen 2020 10% van de kustzones en mariene gebieden te beschermen¹¹ – en op de Rio+20-top in juni 2012 in Brazilië.



De Dissostichus (in het Engels ook 'toothfish' genoemd om evidente fysionomische redenen) is een vis die tot 2 m lang en 80 kg zwaar kan worden. Hij kan meer dan 35 jaar oud worden. De Dissostichus leeft hoofdzakelijk demersaal of dicht bij de zeebodem. De Antarctische diepzeeheek is een ondersoort die op Antarctica voorkomt.

Bedreigingen – De Dissostichus is erg gegeerd voor zijn wit, stevig vlees. De gastronomische belangstelling voor de soort groeit, maar is vrij recent. Daarom wordt de soort pas sinds de jaren 1990 intensief bevestigd. Omdat de Dissostichus op de zeebodem leeft, gebeurt dit meestal met trawlnetten, met desastreuze gevolgen voor de habitat. Deze vorm van vissen werd daarom verboden. Toch wordt er nog vaak illegaal op de Dissostichus gevestigd. Omdat de vis zich traag voortplant – soms pas na tientallen jaren – is de Dissostichus bijzonder kwetsbaar voor overbevissing.

8. <http://www.ats.aq/e/ats.htm>

9. <http://www.ccamlr.org/en>

10. Artikel 9.2 g van het CCAMLR.

11. CBD dec. X/29.

De commissie ging haar verantwoordelijkheid niet uit de weg en gaf al in 2004 gevolg aan deze oproep. Ze keurde resoluties goed die haar verschillende comités en werkgroepen aanzetten om onderzoek te verrichten naar mogelijke beschermde mariene gebieden op Antarctica¹². Belangrijk hierbij is de goedkeuring in 2011 van een algemeen kader voor het afbakenen van beschermde mariene gebieden door CCAMLR.

CCAMLR past een ecosysteembenadering en het voorzorgsprincipe toe. Dit maakt haar tot een van de meest progressieve organisaties voor visserijbeheer, zeker voor gebieden die niet onder nationaal recht vallen.

Op de bijeenkomst in 2012 kwamen verschillende voorstellen voor de oprichting van een netwerk van beschermde mariene gebieden op tafel, onder andere van de Europese Unie, Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. De verschillende lidstaten van de CCAMLR raakten het echter niet eens, waardoor de streefdatum van 2012 niet werd gehaald. Daarom organiseert de CCAMLR in juli 2013 een buitengewone tussentijdse vergadering in Duitsland. De lidstaten krijgen dan een laatste kans om de hooggespannen verwachtingen waar te maken en een voorstel uit te werken dat unaniem kan worden goedgekeurd op de formele CCAMLR-bijeenkomst in de herfst van 2013.

Mogelijkheden in de marge van de ATCM

Het afbakenen van beschermde mariene gebieden op Antarctica is niet alleen een bekommernis van de CCAMLR, maar werd ook aangekaart door de lidstaten op bijeenkomsten van het CEP (Committee for Environmental Protection of Comité voor Milieubescherming) tijdens de jaarlijkse consultatieve vergaderingen van de ATCM (Antarctic Treaty Consultative Meetings). Voor het CEP is de oprichting van beschermde mariene gebieden een prioriteit¹³. Daarom organiseert het samen met de CCAMLR *workshops*. De meeste CCAMLR-lidstaten zijn ook landen die het Zuidpoolverdrag hebben ondertekend.

Samen met de ngo Antarctic Oceans Alliance¹⁴ organiseert België op 23 mei 2013 een *side event* in de marge van de ATCM met als titel 'Blue and White, Land and Sea'.

Het is de bedoeling om de aangegane belofte over bescherming en instandhouding van het milieu die in het Zuidpoolverdrag zijn opgenomen, opnieuw te bevestigen en om te wijzen op het belang van de synergie tussen de continentale en de mariene milieucomponent op Antarctica.

Het *side event* biedt de lidstaten van het Zuidpoolverdrag een unieke kans om samen de invoering van een systeem van beschermde mariene gebieden aan te moedigen via een CCAMLR-procedure die nu al loopt.

De gebieden die het voorwerp van deze beide verdragen uitmaken, grenzen niet alleen aan elkaar, maar zijn ook nog eens onderling verbonden. De banden tussen de beide organisaties liggen dan ook voor de hand.

ATCM XXXVI biedt deze landen – die vaak ook betrokken zijn bij de werkzaamheden van de CCAMLR en het CEP – een unieke kans om informeel te overleggen. De kwestie van de beschermde mariene gebieden vormt bovendien het onderwerp van een *side event* dat België mee in de rand van de ATCM organiseert.

De impact en de mogelijkheden van ATCM XXXVI blijven dus niet beperkt tot het vasteland van Antarctica; de vergadering zal ook een impact hebben op de mariene rijkdommen in de regio.

De auteurs

Christine Stevens is Ambassadeur-Speciale Gezant voor de "XXXVI Consultative Meeting on the Treaty of Antarctica". Joëlle Smeets is Communication Officer bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

12. Zie onder andere CCAMLR-XXIII, § 4.13; CCAMLR XXIV, § 4.14; CCAMLR-XXIV, § 4.12; CCAMLR-XXVII, § 7.2 (i); CCAMLR-XXVIII, § 7.19; CCAMLR-XXVII, § 17.9.

13. CEP IX Eindrapport, §§ 94-101.

14. <http://antarcticocean.org>